

特 別 研 究

戦後日本における中小企業政策の展開

渡 辺 睦

Development of Small and Medium Sized
Business Policy in Post-War Japan

Mutsumi Watanabe

1. 課題の限定

戦後日本資本主義の発展過程を資本蓄積の側面からとらえてみると、次の四つの時期に区分して考察するのが適当と考える。

第1の時期は、敗戦（1945年）から1950年頃までの、蓄積と拡大再生産の条件を再構築するための復興期であり、資本蓄積のいわば「原型」が形成される時期である。

第2の時期は、朝鮮戦争の勃発（1950年）にともなう「特需」によって突破口を開かれ、1953年にはじまり、55年以降に本格化する資本建設の時期である。この時期は、戦後の重化学工業が確立する65年までを「第1次高度成長期」として区分される。

第3の時期は、重化学工業の高度化の推進時期、そしてまた、日本独占資本の対外進出が急増する時期でもあり、「第2次高度成長期」として区分される。この時期は、1966年以降1971年までの5カ年にわたる。

第4の時期は、1971年8月のニクソン米大統領による“緊急ドル防衛声明”に端を発するIMF（国際通貨基金）の崩壊、それにともなって現出した「高度成長」の破綻と構造的危機が激化し、日本資本主義の再生産構造が根底からゆらぎ、構造的矛盾が顕在化した時期。71年後半から現在にいたる時期。

戦後日本の中小企業政策の展開過程を資本蓄積の観点から究明しようとする場合、上記のような時期区分を設定して、それぞれの時期に制定された中小企業との関係諸立法と、それにもとづく諸施策の具体的な役割、およびその限界を考察するのが妥当と思われる。

しかし、本稿は紙数の制約上、戦後日本の中小企業政策の体系のなかで、もっとも大きな比重を占め、資本蓄積を促進するうえで決定的な役割を果たしてきた中小企業近代化政策に焦点をさだめ、その変遷過程に考察の対象を限定することにした。

したがって、以下の叙述は、中小企業「近代化」政策に考察の範囲を限定したため、上記の時期区分によらず、中小企業「近代化」政策の特質を把握するうえで必要と思われる年代区分にもとづいて、考察を試みることにした。そのため、主として「第1次高度成長期」の後半以降に重点をおき、それ以前の時期の中小企業政策については、必要最少限度に触れるだけにとどめたことをお断りしておく。

2. 敗戦から朝鮮戦争の終結まで

敗戦とともに生産は停止し、インフレの昂進とヤミ市場が氾濫するなかで、生産の再開と、独占資本を中心とする再生産の基本的諸条件をととのえることが緊急の課題とされた。

1947年のはじめから、傾斜生産方式が実施され、復金融資、公団制度、補給金政策などをつうじて、基幹産業部門に対して、重点的に資材、資金、価格が補償されるなど、国家による手厚い保護が与えられた。

こうした状況のもとで、敗戦直後、すばやい立ち直りをみせ、日用雑貨品を中心とする生産活動の主要な担い手となった中小企業は、傾斜生産方式の実施によって、資金、資材の入手難に苦しみ、苦境に追い込まれた。

47年11月、政府は戦後のはじめての中小企業対策ともいふべき「中小企業対策要綱」を閣議で決定し、つづいて48年8月、中小企業庁を設置した。

1949年、戦後の日本経済にとって大きな転期となったドッジ・ラインが強行され、超均衡財政の編成による政府投資の大幅な圧縮、復金融資の停止、租税収奪の強化などによって、中小企業は大きな打撃を受けた。中小企業の“3月危機”が叫ばれ、「安定という大きな政策の前には多少の犠牲はやむをえぬ」という池田発言が政治問題化した。

1950年6月、朝鮮戦争の勃発を契機に、「特需」の発生と輸出の激増は、「ドッジ不況」にあえいでいた日本の大企業にとって起死回生の好機となった。だが、中小企業にとっては特需景気は無縁なものであった。むしろ、戦争終結後の反動不況の衝撃をまともに受けて、多数の休業業者が続出した。

3. 高度成長と中小企業の「近代化」

54年下半年から日本経済は好況局面に転じ、「神武景気」とうたわれた2年つづきの好況の波に乗って中小企

業製品の輸出も増大した。55年、56年、57年と国民所得の実質成長率は8%、10%、9%と、引き続いて高い水準を記録し、さらに59年に17%、60年には11%という異常ともいふべき「高度成長」を現出した。

独占資本は、国家独占資本主義の全機能を動員して、重化学工業を中心とする設備投資を促進し、アメリカの支援を得て「戦略産業部門」の強化をすすめた。60年1月、「自由化スケジュール」が決定され、同年12月に「国民所得倍増計画」が策定されるにおよんで、新安保体制下の資本蓄積は一段と本格化した。

貿易・為替の「自由化」、「開放経済体制」への移行とともに、アメリカと比べて立ち遅れている一連の産業部門の拡大・強化——「産業構造の高度化」と「国際競争力の強化」とが、独占資本にとって「死活の問題」として宣伝された。こうした観点から中小企業の新しい収奪・利用の方法が追求されることとなった。

中小企業の「近代化」政策は、独占資本の厳しい要求を受け入れ、「開放経済体制」に対処しうる「中堅企業」を計画的に育成すると同時に、弱小企業を切り捨て、整理するために準備された。それは、「国民所得倍増計画」の中にはじめて位置づけられた。「日本経済の二重構造」の「是正」論の提唱は、そのためのイデオロギーとして巧みに宣伝され、中小企業の「近代化」政策推進の地ならしの役割を果たした。

4. 「中基法」の制定と60年代の中小企業政策

中小企業「近代化」政策は、1963年7月の第43通常国会で中小企業基本法（「中基法」）を基軸とする関連法律の制定とともに、はじめて法的整備を整え、これまでの個別的な諸施策の総合的体系化を図り、計画的に推進されることになった。

「中基法」の目標は、「産業構造の高度化」と「国際競争力の強化」を主要命題とし、「二重構造論」的発想が基調となっている。すなわち、各業種ごとに「中堅企業」を育成するとともに、中小・零細企業をタテ系列に組織化し、「適正規模」論を政策的に援用することによって整理・統合するねらいをもっていた。生産性が低く、「適正規模」に達しえない弱小企業を「誘導」政策によって業種転換・集約化・合併を促進していこうという政策志向が、その基本につらぬかれていた。

だが、そのことによって、日本の独占資本は、「国際競争力の強化」と、「無用な競争の排除」——過剰生産の防止という「二律背反の命題」を同時に解決しなければならぬ矛盾に直面せざるをえなくなった。加えて、発展途上国に対する特惠関税の問題と、これらの国々からの逆輸入の急増問題に対処せざるをえなくなり、「産

業再編成」をテコとして、限界企業のスクラップ化政策を強行することによって、新たな「産業秩序」の構築を企図した。

中小企業「近代化」政策は、「中小企業近代化促進法」にもとづいて計画的に実施されたが、近促法の指定業種は、63年度から67年度までの5年間に100業種を超えた。その間の近代化特別融資総額は311億円で、1業種当たりわずか2億3,000万円にすぎなかった。この程度では、実際の効果も上がらないとの批判も強くなり、その後は重点をしぼり、「業種ぐるみの構造改善」を推進していく方針に転換せざるをえなくなった。

そのため、1969年3月、「近促法」の一部改正を行い、「中小企業構造改善制度」（第2次近促）を発足させることとなった。中小企業の「構造改善」政策の必然的な帰結は、一方において新鋭設備の導入による生産力の飛躍的な増強＝過剰設備・過剰生産の累積と同時に、他方においては中小企業の下層部分の転廃業・階層分化を促進し、相対的過剰人口の新たな創出・低賃金基盤の再編成をうながし、階層間の格差構造を定着させていった。

しかも、「構造改善」事業における「3本柱」の1つにかぞえられていた小零細企業のグルーピング＝「企業の集約化」は、これに必要な資金の助成措置がないため、低調に推移し、構造的矛盾を解決するどころか、かえって企業間格差を拡大し、底辺部分の経営を窮地に追い詰める結果をまねいた。

5. 構造的危機と70年代の中小企業政策

71年8月、ニクソン米大統領による「緊急ドル防衛声明」を契機として、わが国の産業、とりわけ輸出中小企業はドル・ショックをまともに受けて、これまでに経験したことのない大きな試練に直面した。

さらに73年10月、オイル・ショックを受けて、日本経済の「高度成長」およびそれを推進してきた一連の経済政策が破綻し、長期にわたる不況とインフレの持続的進行、加えて急激な円高圧力のなかで中小企業をとりまく内外の経済環境は大きく変化した。

その間、大企業の「減量経営戦略」という名の「合理化」政策と、これに拍車をかける政府の中小企業「近代化」・「構造改善」政策の強行、内外市場における競争条件の変化などが加重され、中小企業の経営基盤は根底からゆさぶられ、業績不振、事業転換、廃業または倒産を余儀なくされるものが続出した。不況とインフレとの同時進行というスタグフレーションの異常な状況がつづくなかで、大企業と中小企業の「不況の二重構造」ともいふべき明暗がはっきり分かれ、中小企業は新たな活路を見出しにくい状態のもとで苦悩した。

苦境にあえぐ多くの中小企業に対して、国の中小企業政策は、有効適切な施策を実施することなく、混迷の度を深めていた。この間に発行された『中小企業白書』に典型的にみられるように、中小企業政策の基調は、中小企業を圧迫している根本的な原因に目をふさぎ、独占・大企業の支配と収奪を規制し、中小企業の経営活動を旺盛にするような経済的諸条件の整備に力を注ぐよりも、中小企業の「活路をひらく」と称して、個々の企業の経営ノウハウの断片的な紹介と、経営戦略的な各種の手法の伝播に傾斜した事例の提示・紹介に終始していた。

「高度成長」が必然的にもたらしたさまざまな矛盾、経済的、社会的「ひずみ」に対して、国民各層の不満や批判が集中するにおよんで、産業政策の手直し、新たな中小企業政策の策定が、独占資本のサイドから要請されるにいたった。

1971年5月の産業構造審議会の中間答申「70年代の通商産業政策の基本方向はいかにあるべきか」は、70年代における中小企業政策を方向づける基礎となった。「中間答申」は、「70年代は『成長追求型』の経済運営から『成長活用型』の経済運営へと基本的態度の転換」を図り、在来の重化学工業ではなく、「知的活動の集約度の高い産業（知識集約産業）を中核とし、これを支える基礎的産業やその他の周辺産業においても可及的に知識集約度を高めるような産業構造の姿、すなわち知識集約型産業構造が志向されるべきもの」と指摘した。

こうした「中間答申」の方向に沿って、1972年8月、中小企業政策審議会は「70年代の中小企業のあり方について」という「意見具申」を発表した。その主な特徴は、「経済合理性」の方向に沿って中小企業の振興を図る視点から、70年代に「中小企業が新たに発展を期する道」として、「知識集約化」の方向での積極的な対応を図るべきであると提示した点にある。

だが、中小企業の「知識集約化」とは、何を意味するものであるかが、実にあいまいであった。この点について「意見具申」は、「研究開発、デザイン、専門的判断、各種マネジメント等のほか、高度な経験知識での人間の知的能力の行使を指す」といい、「平たくいえば、企業経営で、なるべく『知恵を使い、頭を使った』やり方に移行することだ」と説明するにとどまっていた。こうした政策志向を受けて、「小規模企業群のなかにあっても、イノベーション効果を発揮し、日本経済に活力を与え、流動性を増し、潜在的エネルギーを高める効果をもつ」、いわゆるベンチャー・ビジネス（Venture Business）なるものの簇生に注目し、「産業構造の知識集約化推進の旗手」として積極的に評価する見解もあらわれた。

このような特殊な企業を賞揚し、「知識集約化」を産業構造転換政策の課題として取り上げざるをえなくなったこと自体、70年代における中小企業政策の混迷ぶりを露呈しているといわざるをえない。

74年12月、中小企業政策審議会は、「今後の中小企業近代化対策の方向について」（意見具申）をまとめ、そのなかで、「近促法」を改正すべき検討事項を提示した。これを受けて政府は、75年7月、「近促法」の第4次改正を実施し、「関連業種ぐるみの構造改善制度」を発足させた。すなわち、未組織の小零細企業をも巻き込んだ構造改善事業を推進しようようにし、いままでも以上に事業転換を促進する体制を整備したのである。76年11月に制定された「中小企業転換対策臨時措置法」は、そのための施策を推進する役割を果たすものであった。

6. 80年代中小企業政策の重点

中小企業政策審議会が1980年7月に発表した「1980年代の中小企業のあり方と中小企業政策の方向について」（以下、「80年代ビジョン」と略す）は、80年代における政府、独占資本がめざす基本方向を示唆するものとして軽視しがたい内容を含んでいる。

「80年代ビジョン」は、まず、「中小企業は今日に至るまで、多少とも暗いイメージがまわりついていた。戦後はなやかに展開された日本経済の底辺部分という考えも、根強く存在している」とし、従来の「中小企業の再検討」をうたい、「80年代における中小企業の姿を、日本経済における必要悪という消極的なものではなく、日本経済の重要な分野を積極的に担っていくものとして、とらえなおした」結果、中小企業は「全体として良好なパフォーマンスを示してきたといえる」とし、「活力ある多数として中小企業を積極的に評価すべきであるという認識」をもち、「中小企業という活動形態はむしろ時代適的な面をもっている」と強調した。

中小企業に関するこれまでの政府関係の文書と比べて、このような中小企業に対する見方と評価の仕方は、まさに「発想の転換」を示すものとして、一般に受けとられる一面をもっている。

たしかに、日本経済と産業の飛躍的な発展を支えるうえで、欠くことの出来ない、きわめて重要な生産力の担い手として、中小企業が存在とその役割を正当に評価することは、単なる「修辭」ではなく、現実在即して異論をさむ余地はまったくない。中小企業なしには、戦後日本の高度成長も、驚異的な国際競争力を維持することも、到底考えられないからである。

しかし、中小企業が置かれた現実の姿は、日本の産業構造における独占資本を頂点とする支配・収奪機構との

関連において把握することが重要であり、「80年代ビジョン」の基本的視点は一面的であり、中小・零細企業の現実が示す「暗いイメージ」をぬぐい去ることは出来ず、一部の「優良中小企業」のみにスポットを当てて、バラ色の中小企業像をことさらに仕立てようとしているのではないかという危惧をいだかせる。

とくに、70年代後半以降、現在にいたる日本経済の構造的危機が深まるなかで多くの中小企業が直面している深刻な状態をリアルにみるならば、「80年代ビジョン」が指摘するように、「70年代日本経済社会の軌道修正の中に、中小企業は個々にみれば多くの問題をはらみつつも、全体としては良好的なパフォーマンスを示してきた」と、果たしていえるだろうか。

もちろん、中小企業の「暗いイメージ」だけを強調することは、一面的な見方として、大方のコンセンサスを得られないであろう。その意味でも、中小企業存在を「わが国の生産力のにない手の面と巨大企業による収奪対象この矛盾する二面性を統一的に見る必要がある」という、岩尾裕純教授の指摘は示唆に富むものといえる。

「80年代ビジョン」は、なぜ、中小企業を「活力ある多数」とか、「経済社会の進歩と発展の源泉」とまで持ち上げるのだろうか。

それは第1に、「高度成長」政策の一環として推進されてきた中小企業「近代化」、「構造改善」政策の失敗、第2に、スケール・メリット追求の画一的な施策の限界、第3に、広範な中小企業の経営不振、経営危機のもとで中小企業者と労働者の不満や反発が強まり、政府・自民党をはじめ保守勢力を支える政治的基盤が大きくゆらぎはじめたことへの危機感の表明、第4に、構造的危機を乗り切る手段として中小企業の新たな有効利用の仕方を再検討せざるをえなくなったことなど、これらの諸

要因がかさなりあって、従来の視点を転換させて、「80年代ビジョン」を策定する必要にせまられたためと考えられる。

「80年代ビジョン」の基調は、81年3月に策定された産業構造審議会の「80年代の通商産業政策のあり方に関する答申」を「新たな指針」として全面的に受けとめ、80年代における中小企業政策のあるべき対応と政策の方向を、次の4つの柱を重点として提示している。

①国際化の中の構造変革、②ニーズの変化に対応する柔軟な経営システムの確立、③働き甲斐のある職場の提供、④地域経済社会発展の担い手としての中小企業。これらに対する批判的検討を行なう余裕はないので、拙編『80年代の中小企業問題』（新評論、1982年3月）のとくに拙稿「序章」を参照されたい。

「80年代ビジョン」がとくに強調している産業構造上の課題——「国際的視点からみて通用する企業体質と産業構造の実現——」は、独占資本の80年代戦略の重点目標である。その内容は、高付加価値の新鋭機械工業部門と「技術先端産業」を国家資金の援助のもとに育成し、他方では「国際分業」の名のもとに独占・大企業等の海外進出の促進と同時にアメリカをはじめ先進資本主義諸国からの商品および資本の輸出を増大させるための「国内市場の開放」をすすめることをねらっている。また、「労働力集約型工業」や「エネルギー多消費型産業」など発展性のとぼしい部門、あるいは「比較優位が失われる部門」を中進工業国や発展途上国への投資とそれによる逆輸入へ切り替えを図ろうとする意図がうかがわれている。しかも、中小企業の上層部分の海外進出を促進し、現地での日本の大企業の下請的、補完的役割を期待するむきが、明確に「80年代ビジョン」のなかに位置づけられていることを軽視すべきではないであろう。